Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10114**

19. Wahlperiode 14.05.2019

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 19/9228 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze

A. Problem

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 ist das Ziel eines inklusiven Wahlrechts und die Absicht vereinbart, den Wahlrechtsausschluss von Menschen, die sich durch eine Vollbetreuung unterstützen lassen, zu beenden.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Beschluss vom 29. Januar 2019 (Az. 2 BvC 62/14) zudem den Wahlrechtsausschluss für schuldunfähige, auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachte Personen nach § 13 Nummer 3 des Bundeswahlgesetzes für mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und mit Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig erklärt, weil er nicht geeignet ist, Personen zu erfassen, die typischerweise nicht über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügen (Randnummer 140, Leitsatz 5).

Den Wahlrechtsausschluss von Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, nach § 13 Nummer 2 des Bundeswahlgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht in dem oben genannten Beschluss für mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und für die Gerichte und Verwaltungsbehörden im Umfang der festgestellten Unvereinbarkeit nicht mehr anwendbar erklärt, weil er den Kreis der von einem Wahlrechtsausschluss Betroffenen ohne hinreichenden sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmt (Randnummer 139, Leitsatz 4).

Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht in dem oben genannten Beschluss in Randnummer 139 festgestellt, dass es Sache des Gesetzgebers ist, zu entscheiden, wie er die festgestellte verfassungsrechtliche Ungleichbehandlung gleichermaßen betreuungsbedürftiger Personen im Wahlrecht beseitigt und dabei den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung des Charakters der Wahl als eines

Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes zum Ausgleich bringt.

B. Lösung

Die Wahlrechtsausschlüsse der Nummern 2 und 3 des § 13 des Bundeswahlgesetzes und des § 6a Absatz 1 des Europawahlgesetzes werden beendet. Zugleich werden die Grenzen zulässiger Assistenz bei der Ausübung des Wahlrechts bestimmt, die Strafbarkeit der Wahlfälschung bei Überschreitung der Grenzen zulässiger Assistenz in § 107a des Strafgesetzbuchs klargestellt sowie die notwendigen Folgeänderungen in der Bundeswahlordnung, der Europawahlordnung und in dem Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vorgenommen.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Eine Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes jenseits der im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode vom 7. Februar 2018 vereinbarten Beendigung des Wahlrechtsausschlusses für Vollbetreute ist auch bezüglich des Wahlrechtsausschluss für schuldunfähige, auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachte Personen nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) künftig weder im Bundestagswahlrecht, noch im Europawahlrecht möglich.

Eine Beseitigung der vom Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 29. Januar 2019 festgestellten Ungleichbehandlung durch eine Ausweitung der Wahlrechtsausschlüsse auf alle gleichermaßen betreuungsbedürftigen Personen kommt für den Deutschen Bundestag nach intensiver Abwägung aller Umstände nicht in Frage.

Eine Streichung der Wahlrechtsausschlüsse ohne Regelung zulässiger Assistenz bei der Wahlrechtsausübung, sowie deren Grenzen und deren strafrechtliche Sicherung würde die nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 dem Gesetzgeber obliegende Aufgabe der Herstellung eines Ausgleichs zwischen den Verfassungsbestimmungen der Allgemeinheit der Wahl auf der einen Seite und der Sicherung der Höchstpersönlichkeit als Aspekt der Freiheit der Wahl und der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes auf der anderen Seite nicht gerecht und würde die letztgenannten Aspekte bei der Herstellung des Ausgleichs nicht berücksichtigen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Die Änderungen führen für Bürgerinnen und Bürger zu keiner messbaren Verhaltens- oder Aufwandsänderung.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft. Es werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Den Kommunen entsteht ein einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von rund 2.000.000 Euro.

Die Gerichte werden durch die Abschaffung von Mitteilungspflichten in nicht bezifferbarer Höhe entlastet.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/9228 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 8. Mai 2019

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Ansgar Heveling
Berichterstatter

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichterstatter

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Jens Beeck
Berichterstatter

Petra Pau
Berichterstatterin

Britta Haßelmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Ansgar Heveling, Mahmut Özdemir (Duisburg), Dr. Christian Wirth, Jens Beeck, Petra Pau und Britta Haßelmann

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/9228** wurde in der 95. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. April 2019 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** hat in seiner 21. Sitzung am 8. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/9228 empfohlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 48. Sitzung am 8. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/9228 empfohlen.

Der **Ausschuss für Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 47. Sitzung am 8. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/9228 empfohlen.

Der **Ausschuss für Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 31. Sitzung am 8. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/9228 empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 35. Sitzung am 8. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/9228 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf in seiner 52. Sitzung am 8. Mai 2019 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/9228 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

IV. Begründung

Die **Fraktion der CDU/CSU** verweist auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 2 BvC 62/14, der dem Gesetzgeber aufgegeben habe, eine Neuregelung vorzunehmen. Hinsichtlich einer zulässigen Abgrenzung bei der Willensbildung habe das Gericht klar festgestellt, dass die UN-Behindertenrechtskonvention einer solchen nicht entgegenstehe. Auf verfassungsrechtlicher Ebene könne tatsächlich ein Ausgleich zwischen dem Prinzip der Allgemeinheit der Wahl und dem Integrationsvorgang Wahl hergestellt werden. Dies könne der Gesetzgeber auch im Wege typisierender Regelungen vornehmen. Der Vorschlag der Koalitionsfraktionen sei nach einer intensiven Debatte über die Frage der Ziehung von Grenzlinien getroffen worden. Durch die getroffene Lösung mittels Assistenzregelung werde klar definiert, wie mit Unterstützung gewählt werden könne, ohne dass der Wahlvorgang durch einen anderen ausgeübt werde. In diesem Zusammenhang sei eine entsprechende Konturierung strafrechtlicher Vorschriften vorgesehen, falls diese Grenze überschritten werde.

Die **Fraktion der SPD** betont, es sei erfreulich, nach intensiven Debatten diesen Gesetzentwurf vorlegen zu können. Wichtig sei es, dass Einzelfallprüfungen nunmehr ausgeschlossen seien, was für die SPD einen parlamentarischen Verhandlungserfolg darstelle. Des Weiteren habe man auch für die Durchführung und Handhabung der Wahl die zulässige Assistenz genau geregelt. Der Gesetzentwurf der Koalition gehe damit über die Forderungen der Opposition hinaus und sichere die Assistenz auch im Hinblick auf einen etwaigen Missbrauch strafrechtlich ab. Die getroffenen Regelungen träten erst für die übernächste Europawahl in Kraft, da entsprechend der Bestimmungen der Venedig-Kommission ein Jahr vor einer Wahl keine Veränderungen am Wahlrecht vorgenommen werden sollten. Das Bundesverfassungsgericht habe dem im Wege des einstweiligen Anordnungsverfahrens dadurch Rechnung getragen, dass die Betroffenen ihr Wahlrecht bei den Wahlbehörden beantragen könnten. Grundsätzlich sollten Wahlregelungen gemeinsam vereinbart und Geschäftsgrundlagen, mit denen man zur Wahl antrete, nicht kurz vorher noch einmal verändert werden.

Die **Fraktion der AfD** erklärt, man müsse sich bei diesem schwierigen Thema an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts orientieren. Man habe vorab erklärt, sich dem Gesetzentwurf nicht entgegenstellen zu wollen und stimme diesem daher nach umfassenden Diskussionen auch zu.

Die **Fraktion der FDP** kritisiert, man merke dem Gesetzentwurf die Schwierigkeiten der Bundesregierung in der Umsetzung sowohl der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung, des eigenen Koalitionsvertrags sowie der UN-Behindertenrechtskonvention nach wie vor an. Es werde den Betroffenen gegenüber weiterhin ein Misstrauen zum Ausdruck gebracht, indem die Bundesregierung erhebliche Verschärfungen im Strafrecht vorsehe. Dies sei jedoch nicht erforderlich, da man auf eine lange Praxis von Assistenzregelungen zurückblicken könne. Man sei zwar erfreut, dass die pauschalen und stigmatisierenden Wahlrechtsausschlüsse endgültig aufgehoben würden, dennoch werde man sich aufgrund der geäußerten Kritik in der Abstimmung enthalten.

Die **Fraktion DIE LINKE.** hebt hervor, dass durch den Gesetzentwurf die parlamentarische und menschenrechtspolitische Peinlichkeit der Großen Koalition endlich einen Abschluss finde. Dies geschehe jedoch nicht aus Einsicht, sondern aufgrund der Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen. Ohne diese gäbe es diesen Gesetzentwurf nicht. Zuletzt habe die Koalition entsprechende Gesetzentwürfe der Opposition noch abgelehnt und die Beratungen hierüber mehrmals blockiert.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** gibt an, es sei erfreulich, dass nunmehr Menschen mit Behinderung und in Vollbetreuung sowie Straftäter nach § 63 StGB wählen könnten. Dies sei nur möglich gewesen, weil FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gemeinsam vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt und obsiegt hätten. Seitens der Koalition seien entsprechende Vorhaben noch kurz vor dem Beschluss des Gerichts abgelehnt worden. Der Gesetzentwurf erzeuge jedoch bezüglich der Frage der Wahlassistenz eine Rechtsunsicherheit und bringe ein starkes Misstrauen gegenüber Betroffenen zum Ausdruck, weshalb man sich in der Abstimmung enthalten werde.

Berlin, den 8. Mai 2019

Ansgar Heveling Berichterstatter	**Mahmut Özdemir (Duisburg)** Berichterstatter	**Dr. Christian Wirth** Berichterstatter
Jens Beeck Berichterstatter	**Petra Pau** Berichterstatterin	**Britta Haßelmann** Berichterstatterin



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333